

JURNAL

PELAKSANAAN PEMBENTUKAN PERATURAN DESA YANG BERKUALITAS PASCA PENGESAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

(Studi di Kabupaten Gresik)

Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat-syarat untuk memperoleh gelar
kesarjanaan dalam ilmu hukum

Oleh:

TRI EVA OKTAVIANI

NIM. 0910110084



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2013

ABSTRAKSI

Tri Eva Oktaviani, Hukum Tata Negara, Law Faculty, Brawijaya University, 2013, *Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Desa Pasca Pengesahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Studi di Kabupaten Gresik)*, dibawah bimbingan Ngesti D. Prasetya. S,H, M.H., Dhia Al Uyun, SH., M.H.

Berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 tidak dibuat terang tentang peraturan desa, tetapi undang-undang ini menyebutkan bahwa pedoman penyusunan peraturan daerah kabupaten/ kota baik *regeling* atau *beshicking* berlaku secara *mutatis mutandis*, sehingga pedoman penyusunan peraturan desa juga berlaku secara *mutatis mutandis*. Undang-undang diatas telah terjadi perubahan dari peraturan sebelumnya, sehingga berdampak pada pedoman penyusunan peraturan desa. Oleh karena itu, kajian Penulis tentang pelaksanaan pembentukan peraturan desa yang menganalisis kesesuaian pelaksanaan pembentukan Perdes saat ini dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku saat ini yakni UU No. 12 Tahun 2011, Permendagri No. 29 Tahun 2006, Permendagri No. 53 Tahun 2011, Perda Kabupaten Gresik Nomor 3 Tahun 2009, selain itu kualitas peraturan desa saat ini berdasarkan parameter penilaian meliputi kejelasan tujuan, lembaga tepat, kesesuaian jenis dan hierarki serta materi muatan, dapat dilaksanakan atau tidak, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Kajian Penulis juga tentang hambatan yang dialami oleh pemerintahan desa, serta upaya yang dilakukan oleh pemerintah desa dan Pemerintah Kabupaten Gresik, sehingga Penulis dapat menulis strategi dalam membentuk peraturan desa yang berkualitas. Studi skripsi ini dilakukan di Kabupaten Gresik, sebab memiliki ragam potensi desa mulai dari wisata, pertambangan, perikanan, peternakan, pertanian, perkebunan industri rumah tangga, kawasan industri, dan lainnya. Masyarakat desanya terdapat desa yang memegang teguh adat istiadat, ada juga yang semi modern, desa yang masih memegang prinsip “*duduk sama rendah, berdiri sama tinggi*”.

Kata kunci: Proses Pembentukan dan kualitas peraturan desa, strategi membentuk peraturan desa berkualitas

ABSTRACTION

Tri Eva Oktaviani, Constitutional Law, Law Faculty, Brawijaya University, 2013, *Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Desa Pasca Pengesahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Studi di Kabupaten Gresik)*, supervisor: Ngesti D. Prasetya. S.H, M.H., Dhia Al Uyun, SH., M.H.

Enactment of UU No. 12 in 2011 no listed about the village rules, but the law states that regulatory guidelines, the district/city either Regeling or beshicking shall apply mutatis mutandis, so that the village ordinance drafting guidelines also apply mutatis mutandis. Above legislation has been a change from previous rules, so the impact on regulatory guidelines for the village. Therefore, the author study on the implementation of the establishment of village regulations that examines the suitability of the current implementation village rules with current laws, such as UU No. 12 In 2011, Permendagri No. 29 of 2006, No. Permendagri. 53 In 2011, Gresik regency Regulation No. 3 of 2009. the quality of village regulations currently based assessment parameters include clarity of purpose, appropriate institutions, conformity and hierarchy as well as the type of content material, can dilaksanakan or not, clarity of formulation, and openness. The author also studies about barriers experienced by the village government, as well as the efforts made by the village government and Gresik regency government, so the author can write strategy in forming a quality village regulations. This thesis studies conducted in Gresik regency, because the village has a variety of potential ranging from tourism, mining, fisheries, livestock, agriculture, domestic industrial estates, industrial zones, and others. Village communities are villages uphold tradition, there is also a semi-modern, the village still holds the principle of "as low sitting, standing the same height".

Keywords: The formation process and the quality of village regulations, regulatory strategy of forming quality village.

PENDAHULUAN

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah tertentu dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui negara.¹ Penyelenggaraan pemerintahan desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat termasuk dalam pembangunan desa dengan mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sistem nilai tersebut harus terakomodasi dalam bentuk peraturan desa atau produk hukum desa lainnya sebagai sebuah prinsip dasar dan pedoman bagi pemerintah desa untuk menjalankan urusan dan kewenangan desa.

Pengaturan tentang desa itu bermula dari jaman penjajahan Belanda tahun 1854, dengan diterbitkannya aturan *Regerings Reglement (RR)*. Pada zaman penjajahan ini terdapat dua bentuk pemerintahan desa di Indonesia yaitu:

1. Swapraja (bagian dari pemerintahan penjajahan berdasarkan perjanjian);
2. *Volksgemeenschappen* (desa, negari, marga, kampong, gampong, kampuang, huta, dan lainnya).

Pengaturan desa di Jawa berlaku IGO (*Inlandsegemeente Ordonantie*), dan diluar jawa diatur dalam IGOB (*Inlandsegemeente Ordonantie Voor Buiten Gewesten*).²

Zaman Penjajahan kemudian berakhir dengan kemerdekaan, pengaturan tentang desa diatur dan ditetapkan mulanya pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, posisi desa berada di daerah tingkat tiga yang harus mempunyai otonomi tersendiri yang diatur dengan undang-undang, namun desa otonom tidak terbentuk sebab kondisi, dan keamanan negara yang belum stabil saat itu. Kemudian berlanjut dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja, perwujudan tata

¹ Pasal 1 point 12 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

² Hanif Nurcholis, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Penerbit Erlangga, Surabaya, 2011, hal 26.

pedesaan yang lebih dinamis dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional dan pembangunan nasional semesta.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 diubah menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, terdapat penyeragaman bentuk desa di seluruh Indonesia, yang berakibat pada hilangnya karakteristik desa yang ada, kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dalam undang-undang ini memperlihatkan pemerintahan desa sebagai bagian yang terkecil dari pemerintahan daerah. Kemudian undang-undang tersebut diubah menjadi UU No. 32 tahun 2004 yang menjadi hukum positif, desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

UU No. 12 Tahun 2011 penting untuk dijadikan landasan yuridis mengingat undang-undang ini mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang mana seharusnya mencakup pula prinsip-prinsip umum dalam pembentukan peraturan desa, namun undang-undang tersebut tidak mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan peraturan desa. Melainkan undang-undang ini mengatur tentang pembentukan produk hukum daerah provinsi sedangkan peraturan daerah kabupaten/ kota berlaku secara *mutatis mutandis*. Hal ini akan mempengaruhi produk peraturan desa, sehingga Pelaksanaan pembentukan peraturan desa dan produk peraturan desa yang dihasilkan setelah UU No. 12 Tahun 2011 disahkan telah menjadi fokus permasalahan penulis.

Studi skripsi ini dilakukan di Kabupaten Gresik, sebab memiliki ragam potensi desa mulai dari wisata, pertambangan, perikanan, peternakan, pertanian, perkebunan industri rumah tangga, kawasan industri, dan lainnya. Masyarakat desanya terdapat desa yang memegang teguh adat istiadat, ada juga yang semi modern, desa yang masih memegang prinsip “*duduk sama rendah, berdiri sama tinggi*”.

Setiap desa pasti membuat peraturan desa, namun tidak semua desa dapat membuat peraturan desa. Oleh karena itu, kajian Penulis fokus pada persoalan sebagai berikut:

1. Proses pembentukan peraturan desa;
2. Kualitas peraturan desa;
3. Hambatan dalam membentuk peraturan desa;
4. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah desa;
5. Strategi yang dapat dilakukan dalam membentuk peraturan desa yang berkualitas

A. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pembentukan peraturan desa di Kabupaten Gresik setelah berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 ?
2. Bagaimana kualitas produk peraturan desa di Kabupaten Gresik setelah berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 ?
3. Strategi apa yang dapat dilakukan dalam membentuk peraturan desa di Kabupaten Gresik yang berkualitas?

B. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis pendekatan dalam penelitian ini menggunakan jenis pendekatan yuridis sosiologis, yakni mengkaji tentang ketentuan hukum yang berlaku sebagai landasan bagi pembentukan peraturan desa dan implementasi di masyarakat.

2. Lokasi

Lokasi yang diambil oleh penulis adalah Kabupaten Gresik hal ini berdasarkan pertimbangan dari penulis yaitu:

- a. Gresik merupakan Kabupaten yang termasuk berprestasi di tingkat Propinsi Jawa Timur;
- b. Lokasi Kabupaten Gresik bagian timur berdekatan dengan pusat ibu kota Provinsi Jawa Timur, bagian barat berbatasan dengan Kabupaten Lamongan, Bagian utara terdapat Pulau Bawean. Jumlah desa di Kabupaten Gresik sebanyak 330 desa;

- c. Kabupaten Gresik memiliki bentuk keberagaman potensi desa, terdapat agraris, nelayan, peternakan, perikanan, pertanian, perkebunan, wisata, industri rumah tangga, kawasan industri. Kabupaten Gresik cukup melakukan pengembangan potensi desa, melakukan pemberdayaan PMPM Mandiri bagi desa, perbaikan dalam administrasi desa, menciptakan desa yang saling bersaing untuk menjadi desa yang maju.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data primer

Data primer merupakan data yang diambil langsung dari narasumber yakni Kepala Bagian ADM. Pemerintahan Umum, Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Gresik, Kepala Desa dan BPD, serta perwakilan dari elemen masyarakat di Kabupaten Gresik. Data Primer penulis peroleh melalui kuesioner atau wawancara terstruktur yakni dengan menyusun daftar pertanyaan sebelumnya.

b. Data Sekunder

Data sekunder mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, atau hasil penelitian yang berwujud laporan. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi:

1) Bahan hukum primer yang diambil langsung dari:

- a) UUD NRI Tahun 1945;
- b) UU No. 32 Tahun 2004;
- c) UU No. 33 Tahun 2004;
- d) UU No. 12 Tahun 2011;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Th. 2005 tentang Pokok-Pokok Pengaturan Desa;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa
- h) Permendagri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa;

- i) Permendagri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa;
- j) Permendagri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- k) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- l) Perda Kabupaten Gresik Nomor 12 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa;
- m) Perda Kabupaten Gresik Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pembentukan Peraturan Desa;
- n) Perda Kabupaten Gresik Nomor 3 Tahun 2010 tentang Badan Permusyawaratan Desa;
- o) Perda Kabupaten Gresik Nomor 8 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah;
- p) Perda Kabupaten Gresik Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Pembentukan Perundang-undangan Daerah;
- q) Peraturan Desa Mriyunan Nomor 1 Tahun 2012;
- r) Peraturan Desa Sekapuk Nomor 3 Tahun 2012;
- s) Peraturan Desa Wotan Nomor 3 Tahun 2012;
- t) Peraturan Desa Indrodelik Nomor 5 Tahun 2012;
- u) Peraturan Desa Sambogunung Nomor 2 Tahun 2013;
- v) Peraturan Desa Sukowati Nomor 3 Tahun 2013;
- w) Peraturan Desa Mojopetung Nomor 3 Tahun 2013; dan
- x) Peraturan Desa Dalegan Nomor 3 Tahun 2013.

2) Bahan hukum sekunder

Data sekunder diperoleh dari buku literatur yang relevan dengan substansi penelitian, artikel, jurnal, hasil penelitian sebelumnya, dan penelusuran di internet.

3) Bahan hukum tersier

Penulis menggunakan kamus bahasa Indonesia dan kamus hukum.

4. Teknik Memperoleh Data

Metode yang dilakukan untuk memperoleh data primer dengan cara:

a. Wawancara

Suatu cara pengumpulan data dengan mengadakan wawancara langsung pada pihak terkait;

b. Kuesioner

Kuesioner dalam skripsi ini ditujukan kepada beberapa Kepala Desa dan BPD, dan Kepala ADM. Bagian Pemerintahan Umum, sesuai kebutuhan penelitian;

c. Dokumentasi

Suatu cara untuk memperoleh data yang dilakukan dengan cara pencatatan atau pengcopyan dokumen-dokumen terkait dengan pembahasan yang dikaji tentang peraturan desa.

Metode yang digunakan untuk memperoleh data sekunder melalui studi kepustakaan dengan mengunjungi perpustakaan di PDIH UB, Perpustakaan UB, Perpustakaan Kota Malang, selain itu studi peraturan perundang-undangan, mengakses melalui internet.

5. Populasi dan Sampel

Populasi adalah seluruh pemerintahan desa dan pemerintahan Kabupaten di Kabupaten Gresik, mengingat ruang lingkup yang luas berjumlah 330 desa yang terdapat di Kabupaten Gresik, sehingga dipilih sampel sebagai objek penelitian. Penentuan sampel dilakukan berdasarkan *purposive sampling* yaitu:

- a. Bagian Pemerintahan umum dan Bagian Hukum Kabupaten Gresik;
- b. Desa Sekapuk, Kecamatan Ujung Pangkah, Kabupaten Gresik;
- c. Desa Banyuurip, Kecamatan Ujung Pangkah, Kabupaten Gresik ;
- d. Desa Purwodadi, Kecamatan Sidayu, Kabupaten Gresik;
- e. Desa Dalegan, Kecamatan Panceng, Kabupaten Gresik;
- f. Desa Indrodelik, Kecamatan Bungah, Kabupaten Gresik;
- g. Desa Sukowati, Kecamatan Bungah, Kabupaten Gresik;
- h. Desa Mojopetung, Kecamatan Dukun, Kabupaten Gresik;
- i. Desa Wotan, Kecamatan Panceng, Kabupaten Gresik;
- j. Desa Sambo, Kecamatan Dukun, Kabupaten Gresik;
- k. Desa Mriyunan, Kecamatan Sidayu, Kabupaten Gresik;

Narasumber yang dituju yaitu Kepala ADM. Bagian Pemerintahan Umum dan Bagian Hukum Kabupaten Gresik, dan Kepala Desa serta BPD pada masing-masing desa. Penentuan narasumber didasarkan atas alasan sebagai berikut:

- a. Bagian Hukum dan Adm. Bagian Pemerintahan umum merupakan badan yang tepat dan konsen dalam bidang kajian penulis;
- b. Desa sekapuk tergolong desa yang maju, termasuk desa yang berprestasi di tingkat Kabupaten Gresik dengan administrasi desa terbaik dua se-Kabupaten Gresik. Desa ini memiliki aset pertambangan, Sekapuk merupakan desa yang memiliki usaha industri;
- c. Desa Banyuurip merupakan desa nelayan, mayoritas penduduknya bermata pencaharian nelayan, masyarakatnya masih gotong royong;
- d. Desa Purwodadi termasuk desa yang berprestasi, merupakan desa yang memiliki sistem administrasi desa terbaik tiga se-Kabupaten Gresik, desa ini adalah desa yang mengelola hasil perikanan;
- e. Desa Dalegan termasuk desa maju, terletak dikawasan laut utara dan memiliki wisata yang banyak diminati oleh masyarakat Kabupaten Gresik dan luar Kabupaten, Delgan merupakan desa yang paling baik administrasi desa di Tingkat Kabupaten Gresik;
- f. Desa Indrodelik merupakan desa agraris dan berprestasi, peran warga dalam mengembangkan desa sangat antusias, bahkan kemarin berhasil mendapatkan juara pertama desa yang bisa mengembangkan peran wanita melalui kegiatan PKK;
- g. Desa Sukowati merupakan desa agraris yang berdekatan dengan kompleks perumahan;
- h. Desa Mojopetung merupakan desa pertambangan dan pertanian, masyarakatnya masih guyub;
- i. Desa Wotan termasuk desa maju terletak di kawasan Gresik bagian barat, desa ini tergolong desa yang agraris (tegal), masyarakatnya masih menjunjung tinggi adat istiadat setempat;

- j. Desa Sambogunung merupakan desa agraris (persawahan) dengan masayrakatnya yang masih guyub dan gotong royong;
- k. Desa Mriyunan merupakan desa agraris yang terletak dekat dengan tempat wisata religi makam kanjeng sepuh, berdekatan dengan Kecamatan Sidayu.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis, data primer yang diperoleh akan dianalisis berdasarkan data sekunder untuk dapat memecahkan masalah proses pembentukan peraturan desa, kualitas peraturan desa, dan strategi yang bisa dilakukan oleh pemerintah desa atau Pemerintah Kabupaten Gresik.

C. PEMBAHASAN

1. Proses Pembentukan Peraturan Desa di Kabupaten Gresik

Pelaksanaan pembentukan peraturan desa di Kabupaten Gresik nampaknya terdapat persamaan dan perbedaan pada masing-masing desa. Ada beberapa kategorisasi yang dapat penulis himpun dari proses pelaksanaan pembentukan peraturan desa di Kabupaten Gresik yaitu:

- a. Rancangan peraturan desa yang berasal dari musyawarah dengan masyarakat desa (diwakili oleh tokoh masyarakat atau orang maupun kelompok yang berkepentingan atas penyusunan rancangan peraturan desa), selanjutnya tahapan pembahasan bersama BPD dengan Kepala Desa, kemudian terdapat persamaan dalam persetujuan bersama dan penetapan oleh Kepala Desa pada rancangan peraturan desa.

Tidak semuanya menjelaskan secara lengkap pada tahap pasca penetapan, seperti tahapan penyampaian peraturan desa kepada Bupati melalui Camat, kemudian disosialisasikan kepada masyarakat. Desa yang proses pembentukan peraturan desa pada kategori ini yaitu: Desa Dalegan, Desa Sukowati, Desa Sekapuk, Desa Banyuurip, Desa Sambo, Desa Indrodelik, Desa Mriyunan, Desa Purwodadi;

- b. Rancangan peraturan desa yang berasal dari Kepala Desa, selanjutnya dibahas bersama dengan BPD, disetujui bersama, dan ditetapkan oleh Kepala Desa, disampaikan kepada Bupati melalui Camat sebelum diundangkan. Desa yang menerapkan proses pembentukan peraturan desa ini yakni Desa Mojopetung; dan
- c. Rancangan peraturan desa bisa berasal dari Kepala Desa, atau musyawarah desa terlebih dahulu tergantung pokok pikiran dan materi muatan yang hendak disusun, setelah itu dibahas bersama Pemerintah desa dan BPD, disetujui dan ditetapkan, disahkan dan diundangkan, sosialisasi, review atau revisi. Pembentukan peraturan desa seperti ini dapat dijumpai di Desa Wotan.

Berdasarkan ketiga kategori atau pengelompokan tersebut terdapat persamaan dalam proses pembahasan, persetujuan, dan penetapan peraturan desa. Tetapi perbedaan terletak pada inisiator rancangan peraturan desa, dan tidak semua menjelaskan secara lengkap proses pembentukan peraturan desa pasca penetapan peraturan desa.

Pelaksanaan pembentukan peraturan desa di Kabupaten Gresik dari hasil penelitian 8 dari 10 desa sesuai dengan Permendagri No. 29 Tahun 2006 dan Perda Kabupaten Gresik No. 3 Tahun 2009, hal ini berarti pelaksanaan pembentukan peraturan desa **sesuai** dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pedoman pembentukan penyusunan peraturan desa saat ini, namun masih ada 2 desa yang tidak sama dalam pelaksanaan pembentukannya seperti Desa Mojopetung dan Desa Wotan.

Proses pembentukan peraturan desa yang terlaksana, apabila dipersandingkan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku saat ini, khususnya mengatur tentang pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan atau pedoman penyusunan produk hukum daerah, terlebih dengan hadirnya UU No. 12 Tahun 2011, Permendagri No. 53 Tahun 2011, dan Perda Kabupaten Gresik No. 2 Tahun 2012. Ada beberapa perubahan dalam proses pembentukan peraturan desa. Perubahan proses pembentukan peraturan desa sebagai berikut:

- a. Rancangan peraturan desa disertai dengan naskah akademik. Permasalahannya pada model naskah akademik bagi desa, apakah harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini atau akan dibuat lebih sederhana bagi pemerintahan desa. Kalau berpegang teguh kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Apabila melihat kepada kualitas dan kuantitas drafter yang ada di desa, maka perlu adanya kesederhanaan dalam proses penyusunan naskah akademik dan pelatihan khusus dari Pemerintah Kabupaten Gresik terhadap Pemerintah desa di Kabupaten Gresik. Naskah akademik memang penting sebagai hasil riset dari kebutuhan di masyarakat yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, dan mempermudah dalam menyusun Peraturan.

- b. Pembahasan peraturan desa yang lebih rigid, bahwa dalam pembahasan peraturan desa antara pemerintah desa dengan BPD terdapat dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan yang pertama tentang penyampaian atau penjelasan rancangan peraturan desa dari Pemerintah desa atau BPD sebagai rancangan peraturan desa, setelah itu ditanggapi oleh Kepala Desa atau BPD, kemudian saling menanggapi. Pembicaraan dilanjutkan dengan pengambilan keputusan hasil musyawarah, dan pendapat akhir dari Kepala Desa, apabila mufakat tidak tercapai maka diambil suara terbanyak.

Apabila mengkaji Perda Kabupaten Gresik No. 2 Tahun 2012 yang berlandaskan pada UU No. 12 Tahun 2011, dan Permendagri No. 53 Tahun 2011 dihubungkan dengan implementasi proses pembentukan peraturan desa di Kabupaten Gresik, maka pelaksanaan pembentukan peraturan desa dari 10 desa tersebut **tidak sesuai** dengan Perda No. 2 Tahun 2012. Hal ini menunjukan hampir mayoritas desa di Kabupaten Gresik pelaksanaan pembentukan peraturan desa tidak sesuai dengan Perda No. 2 Tahun 2012 tersebut.

2. Kualitas Peraturan Desa di Kabupaten Gresik Pasca Berlakunya UU No. 12 Tahun 2011

Kualitas peraturan desa di Kabupaten Gresik dapat dilihat dari indikator atau parameter penilaian.

Tabel 3
Parameter Penilaian Kualitas Peraturan Desa di Desa-Desa Kabupaten Gresik

No.	Indikator Penilaian Kualitas	Perdes Sekapuk No. 3 Tahun 2012	Perdes Sukowati No.3 Tahun 2013	Perdes Sambogunung No. 2 Tahun 2013
1	Kejelasan tujuan	Jelas	Jelas	Jelas
2	Lembaga tepat	Tepat	Tepat	Tepat
3	Kesesuaian jenis dan hierarki	Cukup sesuai	Tidak sesuai	Cukup sesuai
4	Kejelasan materi muatan	Cukup Jelas	Tidak jelas	Jelas
5	Dapat dilaksanakan (Landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis)	Cukup dilaksanakan	Cukup dilaksanakan	Cukup dilaksanakan
6	Kedayagunaan dan keberhasilan (Berguna dan pelaksanaan berhasil)	Berguna dan berhasil	Berguna tetapi cukup berhasil	Berguna dan berhasil
7	Kejelasan rumusan (teknik penyusunan, bahasa, sistematika)	Cukup jelas	Tidak jelas	Cukup jelas
8	Keterbukaan	Terbuka	Terbuka	Tidak Terbuka

Sumber : *data sekunder, diolah 2013.*

No.	Indikator Penilaian Kualitas	Perdes Dalegan No. 3 Tahun 2013	Perdes Mriyunan No. 1 Tahun 2012	Perdes Mojopetung No.3 Tahun 2013
1	Kejelasan tujuan	Jelas	Tidak jelas	Tidak jelas
2	Lembaga tepat	Tepat	Cukup tepat	Tepat
3	Kesesuaian jenis dan hierarki	Cukup sesuai	Cukup sesuai	Cukup sesuai
4	Kejelasan materi muatan	Jelas	Cukup jelas	Cukup jelas
5	Dapat dilaksanakan (Landasan filosofis, landasan sosiologis,	Cukup dilaksanakan	Cukup dilaksanakan	Cukup dilaksanakan

	landasan yuridis)			
6	Kedayagunaan dan keberhasilan (Berguna dan pelaksanaan berhasil)	Berguna dan berhasil	Berguna dan berhasil	Berguna dan berhasil
7	Kejelasan rumusan (teknik penyusunan, bahasa, sistematika)	Cukup jelas	Cukup jelas	Cukup jelas
8	Keterbukaan	Terbuka	Tidak terbuka	Terbuka

Sumber : *data sekunder, diolah 2013.*

No.	Indikator Penilaian Kualitas	Perdes Wotan No. 3 Tahun 2012	Perdes Indrodelik No. 5 Tahun 2012
1	Kejelasan tujuan	Tidak jelas	Tidak jelas
2	Lembaga tepat	Tepat	Tepat
3	Kesesuaian jenis dan hierarki	Cukup sesuai	Cukup sesuai
4	Kejelasan materi muatan	Jelas	Jelas
5	Dapat dilaksanakan (Landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis)	Cukup dilaksanakan	Cukup dilaksanakan
6	Kedayagunaan dan keberhasilan (Berguna dan pelaksanaan berhasil)	Berguna dan berhasil	Berguna dan berhasil
7	Kejelasan rumusan (teknik penyusunan, bahasa, sistematika)	Cukup jelas	Cukup jelas
8	Keterbukaan	Terbuka	Terbuka

Sumber : *data sekunder, diolah 2013*

Berdasarkan tabel indikator penilaian diatas, kualitas peraturan desa di Kabupaten Gresik yakni kejelasan tujuan, sebagian besar peraturan desa memiliki kejelasan tujuan, walaupun tidak dimasukkan dalam pasal tersendiri. Tetapi peraturan desa yang memiliki kesamaan dengan peraturan desa dari desa yang lain, cenderung tidak memiliki kejelasan dalam pembentukan peraturan desa; Indikator lain adalah lembaga yang dibentuk tepat, kecuali Perdes Mriyunan; Kesesuaian jenis, hierarki dan materi muatan mayoritas desa kurang sesuai terhadap peraturan perundang-undangan yang baru, atau belum memasukan peraturan perundang-undangan yang seharusnya menjadi dasar hukum, sedangkan materi

muatannya cukup sesuai walaupun ada beberapa materi muatan yang belum dimasukkan; mayoritas peraturan desa dapat dilaksanakan, apabila didasarkan pada landasan filosofis semua Perdes tidak ada, hanya landasan sosiologis atau landasan yuridis; Mayoritas kejelasan rumusan peraturan desa kurang sesuai dengan teknik penyusunan peraturan desa, tetapi beberapa peraturan desa cukup sistematis dan menggunakan bahasa peraturan perundang-undangan yang cukup baik; Selain itu, kualitas ditentukan dari keterbukaan terhadap partisipasi masyarakat, sebagian besar peraturan desa sudah terbuka dengan masyarakat, tetapi Perdes Sambogunung dan Mriyungan yang lebih menerapkan musyawarah internal pemerintah desa saja.

3. Strategi yang Dapat Dilakukan dalam Membentuk Peraturan Desa yang Berkualitas di Kabupaten Gresik

Strategi dalam membentuk peraturan desa dapat ditemukan dan digali melalui pelaksanaan peraturan desa di Kabupaten Gresik dalam menggali hambatan pembentukan peraturan desa dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah desa selama ini dalam mengatasi hambatan tersebut. Berdasarkan hasil penelitian Penulis terdapat hambatan, upaya yang Penulis himpun, termasuk strategi yang berhasil Penulis rumuskan, sebagai berikut:

a. Pengetahuan hukum

Pemerintah desa kurang dalam pengetahuan hukum, baik karena kualifikasi pendidikan, kurang mencari informasi, atau kurangnya kesadaran hukum. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah desa yakni konsultasi kepada Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Gresik, dan mengambil peraturan desa dari desa lain sebagai referensi. Tetapi, pelaksanaan upaya tersebut tidak semua menjadi positif bagi pemerintah desa, melainkan beberapa desa melakukan copy paste kepada peraturan desa dari desa yang lain.

Strategi dalam mengatasi hambatan tersebut melalui peran dari Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Gresik bisa memberikan penyuluhan hukum di setiap Kecamatan, dan memberikan buku saku

kepada pemerintahan desa, buku saku tersebut berisi pedoman dalam membentuk peraturan desa.

b. Inisiatif Membuat Peraturan Desa

Beberapa desa masih menggunakan peraturan desa yang lama, atau mengeluarkan produk hukum desa berupa keputusan kepala desa dari pada membuat peraturan desa, hal ini menunjukkan inisiatif pemerintah desa tersebut kurang antusias dalam membentuk peraturan desa yang baru.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah desa melakukan sharing pendapat baik secara langsung atau tidak langsung, secara internal atau dengan masyarakat, apakah membutuhkan untuk dibentuk peraturan desa, sepanjang tidak segera dibutuhkan maka peraturan yang lama masih diberlakukan.

Strategi yang dapat dilakukan oleh pemerintah desa dan Pemerintah Kabupaten Gresik yakni memberikan target pada program legislasi desa, sekaligus Pemkab dapat memberikan reward bagi desa yang gemar membuat peraturan desa dan berkualitas.

c. Proses Perencanaan Membuat Rancangan Peraturan desa

Hambatan yang krusial yakni pada saat perencanaan membentuk peraturan desa meliputi pengumpulan materi muatan, dasar hukum, penafsiran hukum. Upaya yang dilakukan mencoba menyatukan argumentasi melalui musyawarah, apabila tidak berhasil mendatangkan narasumber. Strategi dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gresik dengan menggalakan program desiminasi dan desa binaan.

d. Sinkronisasi Peraturan Per-UU-an dan penafsiran bahasa hukum

Pemerintahan desa kesulitan dalam menafsirkan bahasa peraturan perundang-undangan yang terkadang multi interpretasi dan bahasa yang sulit dimengerti. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah desa dengan mendatangkan narasumber. Strategi dapat dilakukan oleh Pemkab Gresik dengan membuka konsultasi hukum khusus peraturan desa.

e. Pro dan Kontra yang Berkepanjangan

Pro dan kontra berkepanjangan akan menghambat proses pengambilan keputusan hasil musyawarah. Upaya pemerintah desa dengan musyawarah mufakat dan voting. Strategi yang bisa dilakukan dengan membuat tata tertib musyawarah, sanksi dalam musyawarah. Proses pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan sistem musyawarah mufakat, *lobyng*, terakhir voting.

f. Sosialisasi yang kurang efektif dari pemerintah desa

Sosialisasi dilakukan oleh pemerintah desa, tetapi tidak optimal. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah desa dengan melakukan sosialisasi bertahap kepada pemerintah desa. Strategi yang dapat dilakukan oleh pemerintah desa berupa sosialisasi di setiap RT dan publikasi baik secara langsung maupun melalui media internet.

g. Kearsipan, pendataan, dokumentasi

Peraturan desa yang sudah disahkan harus disimpan dan didata dengan baik, pelaksanaan dilapangan beberapa desa kehilangan arsip peraturan desa. Upaya yang mereka lakukan berusaha melakukan pendataan ulang. Strategi yang seharusnya pemerintah desa lakukan yaitu pengadaan almari untuk menyimpan file dalam bentuk *hard copy*, sedangkan file dalam bentuk *soft copy* disimpan pada komputer pribadi kantor desa dan website desa. Peran Bagian ADM. Pemerintah Umum Kabupaten Gresik penting dalam monitoring administrasi tersebut.

h. Pelaksanaan

Pelaksanaan peraturan desa terkadang berbenturan dengan adat istiadat, kebiasaan masyarakat, atau kurangnya penegakan aturan. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah desa dengan melakukan kroscek, pendekatan elemen masyarakat, evaluasi, responsif dengan keinginan masyarakat. Strategi yang dapat dilakukan oleh pemerintah desa dengan membuka klinik pengaduan masyarakat desa. Pemkab Gresik dapat membuka komunikasi antara pemerintah kab dengan asosiasi-asosiasi desa.

D. KESIMPULAN

Proses pembentukan peraturan desa di Kabupaten Gresik dari hasil penelitian 8 dari 10 desa sesuai dengan Permendagri No. 29 Tahun 2006 dan Perda Kabupaten Gresik No. 3 Tahun 2009, hal ini berarti pelaksanaan pembentukan peraturan desa **sesuai** dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pedoman pembentukan penyusunan peraturan desa saat ini, namun masih ada 2 desa yang tidak sama dalam pelaksanaan pembentukannya seperti Desa Mojopetung dan Desa Wotan.

Apabila mengkaji Perda Kabupaten Gresik No. 2 Tahun 2012 yang berlandaskan pada UU No. 12 Tahun 2011, dan Permendagri No. 53 Tahun 2011 dihubungkan dengan implementasi proses pembentukan peraturan desa di Kabupaten Gresik, maka pelaksanaan pembentukan peraturan desa dari 10 desa tersebut **tidak sesuai** dengan Perda No. 2 Tahun 2012. Hal ini menunjukan hampir mayoritas desa di Kabupaten Gresik pelaksanaan pembentukan peraturan desa tidak sesuai dengan Perda No. 2 Tahun 2012 tersebut.

Kualitas peraturan desa di Kabupaten Gresik seimbang antara yang bernilai berkualitas dan cukup berkualitas, dengan indikator penilaian bahwa sebagian besar peraturan desa jelas dalam hal kejelasan tujuan, lembaga pembentuk Perdes tepat, dan keterbukaan terhadap partisipasi masyarakat. Sedangkan mayoritas peraturan desa cukup sesuai, atau kurang jelas dalam kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, pelaksanaan yang kurang terlaksana apalagi dinilai dari landasan filosofis yang tidak ada, landasan sosiologi dan yuridis, selain itu kejelasan rumusan yang kurang jelas.

Hambatan, upaya dan strategi dalam membentuk peraturan desa yang berkualitas di Kabupaten Gresik dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

(lihat tabel 1)

Tabel 1
4. Hambatan, Upaya, Strategi dalam Membentuk Peraturan Desa yang Berkualitas
5.

NO	Hambatan	Upaya dari Pemerintah Desa	Strategi
1	Pengetahuan hukum	Konsultasi kepada Pemkab. Melihat referensi dari peraturan desa lain	Penyuluhan hukum per-Kecamatan dan pemberian buku saku kepada Pemerintahan Desa
2	Inisiatif membuat perdes	Sharing pendapat dengan pemerintah desa, masyarakat, BPD baik langsung atau tidak	Target program legislasi desadan memberikan reward bagi desa yang gemar membuat peraturan desa serta berkualitas
3	Proses persiapan atau perencanaan pembuatan rancangan peraturan desa	Penyatuan argumentasi, mendatangkan narasumber	Pemerintah Kab. Gresik memprogramkan desiminasi dan desa binaan bagi seluruh desa di Kabuapten Gresik
4	Sinkronisasi peraturan dan bahasa peraturan perundang-undangan yang sulit	Mendatangkan narasumber, konsultasi kepada Pemkab	Merubah Metode Konsultasi hukum dari Pemkab, sedangkan strategi Pemerintah Kabupaten Gresik mengeluarkan Perda No. 2 Tahun 2012 harus dievaluasi
5	Sosialisasi yang kurang efektif oleh pemerintah desa	Sosialisasi secara bertahap atau tidak langsung melalui telemen masyarakat	Merubah Metode Sosialisasi terhadap masyarakat desa dan publikasi peraturan desa secara langsung dan media
6	Kearsipan	Penataan ulang administrasi desa terkait kearsipan, pendataan, pendokumentasian peraturan desa	Inventaris almari untuk penyimpanan <i>file hard copy</i> dan <i>soft copy</i> dalam komputer atau website, serta monitoring dari Bagian Administrasi Umum Pemkab. Gresik
7	Pelaksanaan	Kroscek, pendekatan elemen masyarakat, evaluasi, responsif terhadap masyarakat	Membuka klinik pengaduan masyarakat dan Membuka ruang konsultasi tentang pelaksanaan peraturan desa antara Pemerintah Kabupaten Gresik dengan asosiasi-asosiasi desa
8	Proses perencanaan dan pembahasan peraturan desa berkaitan dengan pro dan kontra berkepanjangan	Penyatuan pendapat untuk mufakat, atau voting	Pembuatan tata tertib musyawarah desa, dengan metode musyawarah mufakat, <i>lobyng</i> , dan

	dalam menyusun peraturan desa		terakhir voting
9	Buku pedoman untuk pembentukan peraturan desa yang tebal	_____	Memberi buku saku kepada pemerintahan desa

B. SARAN

Penulis berkenan untuk memberikan saran kepada:

1. Bagian ADM. Pemerintahan Umum

Bagian ADM. Pemerintahan Umum harus melakukan kontrol dan monitoring terhadap administrasi desa termasuk kearsipan dan pendataan peraturan desa, agar permasalahan kehilangan data, dan lainnya dapat diatasi.

2. Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Gresik

Program desiminasi, pelatihan bagi Pemerintahan Desa untuk membentuk peraturan desa, sekaligus program desa binaan harus diprogramkan dalam program kerja pemerintah kabupaten, hal ini sebagai langkah untuk mengatasi kurangnya pengetahuan hukum.

3. Pemerintah Desa

Pemerintah Desa harus gemar berkonsultasi kepada Pemerintah Kabupaten Gresik apabila terdapat kendala atau permasalahan dalam membentuk peraturan desa. Selain itu, Pemerintah Desa harus membuka konsultasi publik tentang peraturan desa dan penerapannya bagi masyarakat desa, agar ruang terbuka publik terakomodasi dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Hanif Nurcholis, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**,
Penerbit Erlangga, Surabaya, 2011

Peraturan Perundang-undangan:

- 1) UUD NRI Tahun 1945;
- 2) UU No. 32 Tahun 2004;
- 3) UU No. 33 Tahun 2004;
- 4) UU No. 12 Tahun 2011;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Th. 2005 tentang Pokok-Pokok Pengaturan Desa;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa
- 8) Permendagri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa;
- 9) Permendagri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa;
- 10) Permendagri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- 11) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- 12) Perda Kabupaten Gresik Nomor 12 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa;
- 13) Perda Kabupaten Gresik Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pembentukan Peraturan Desa;
- 14) Perda Kabupaten Gresik Nomor 3 Tahun 2010 tentang Badan Permusyawaratan Desa;
- 15) Perda Kabupaten Gresik Nomor 8 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah;
- 16) Perda Kabupaten Gresik Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Pembentukan Perundang-undangan Daerah;
- 17) Peraturan Desa Mriyunan Nomor 1 Tahun 2012;

- 18) Peraturan Desa Sekapuk Nomor 3 Tahun 2012;
- 19) Peraturan Desa Wotan Nomor 3 Tahun 2012;
- 20) Peraturan Desa Indrodelik Nomor 5 Tahun 2012;
- 21) Peraturan Desa Sambogunung Nomor 2 Tahun 2013;
- 22) Peraturan Desa Sukowati Nomor 3 Tahun 2013;
- 23) Peraturan Desa Mojopetung Nomor 3 Tahun 2013; dan
- 24) Peraturan Desa Dalegan Nomor 3 Tahun 2013.